

La présidence allemande de l'OSCE en 2016 Vers un renouvellement du dialogue avec la Russie ?

Barbara Kunz

De par sa composition unique – cinquante-sept Etats membres de la sphère euro-atlantique, dont les Etats-Unis et la Russie –, l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) représente en théorie le cadre idéal pour discuter de questions de sécurité paneuropéennes. L'OSCE reste en effet l'un des rares forums de dialogue institutionnalisés entre les pays occidentaux et Moscou, et le seul à également inclure Washington. Cependant, l'organisation a en réalité joué un rôle marginal dans les années passées. La crise en Ukraine a néanmoins amené de nombreux acteurs européens à « redécouvrir » l'OSCE comme outil permettant la coopération en matière de sécurité – la notion de sécurité de l'organisation étant d'ailleurs bien plus large que celle de l'OTAN. Allemagne, en particulier, met un grand espoir dans l'OSCE, et y voit un potentiel évident.

Une présidence qui s'inscrit dans un discours sur la responsabilité

A l'automne 2014, le gouvernement allemand a décidé de se porter candidat à la présidence de l'OSCE et le Conseil des ministres de l'organisation a accepté cette candidature par consensus en décembre 2014. L'Allemagne prendra par conséquent la suite de la Serbie au 1^{er} janvier 2016. Cette présidence est d'ores et déjà préparée par une « task force » spécialement créée au sein du ministère des affaires étrangères à Berlin et le social-démocrate Gernot Erler, notamment ancien coordinateur de la coopération germano-russe des sociétés civiles, a été nommé Envoyé spécial du gouvernement fédéral pour la présidence allemande de l'OSCE en 2016.

Barbara Kunz est chercheur au Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) à l'Ifri

Novembre 2015

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que leur auteur.

ISBN : 978-2-36567-477-5
© Tous droits réservés, Paris, Ifri

ifri

L'Allemagne est traditionnellement attachée à l'OSCE, et l'actuel ministre des Affaires étrangères ne fait pas exception. La présidence allemande de 2016 s'inscrit par ailleurs dans la logique du « nouveau » discours allemand sur la politique étrangère et de la volonté déclarée de Berlin d'assumer une responsabilité élargie sur la scène internationale. Ainsi, le gouvernement allemand est largement impliqué dans la recherche d'une solution au conflit en Ukraine – un contexte dans lequel Berlin (tout comme d'autres capitales) voit un rôle évident pour l'OSCE. Le gouvernement d'Angela Merkel a souligné dès le début de la crise ukrainienne qu'une solution militaire est exclue ; pour Berlin, la solution ne peut être que politique. La présidence allemande de l'OSCE vise aussi à faire passer ce message, dans le contexte de la crise en Ukraine et au-delà : un engagement accru de l'Allemagne sur la scène internationale n'est pas forcément le synonyme de davantage d'opérations de la Bundeswehr.

Des ambitions et des attentes : renouer le dialogue avec la Russie

Les espoirs mis en cette présidence sont importants, à la fois du côté allemand que du côté des partenaires européens. Le ministre allemand des affaires étrangères, Frank-Walter Steinmeier, a ainsi annoncé vouloir utiliser la présidence allemande pour lancer la « réforme et la modernisation » de l'OSCE¹. Selon Steinmeier,

nous devons de nouveau voir l'OSCE comme ce pourquoi elle a été créée il y a 40 ans: comme un forum qui promeut la sécurité et la coopération en Europe à travers le dialogue, la coopération et des mesures visant à accroître la confiance. C'est de cette mission-clé que nous devons nous souvenir. L'équation « monologue plus monologue égale dialogue » ne fonctionne pas – et nous le ressentons tous les jours².

Face à ce besoin de réforme, un « Panel de personnes éminentes », sous la présidence de l'ancien ambassadeur allemand Wolfgang Ischinger regroupant 15 personnalités (notamment anciens ministres ou anciens chefs d'Etat), a été créé fin 2014 par la présidence suisse, en « étroite coopération avec les présidences serbe et allemande ». Ce panel, qui sert en quelques sortes de « remplacement » d'un vrai dialogue au niveau officiel, a pour mission de

préparer la base pour un dialogue de sécurité inclusif et constructif à travers les régions euro-atlantiques et eurasiatiques, de réfléchir à la question de savoir comment la confiance peut être rétablie parmi les Etats participant à l'OSCE et examiner les menaces perçues dans l'aire OSCE ainsi que des solutions potentielles communes.³

Il devra présenter des projets de réforme concrets dans son rapport final attendu pour fin 2015, censé alimenter le dialogue entre les pays membres de l'OSCE par la suite. En juin 2015, il a publié un rapport intermédiaire se focalisant sur le retour d'expérience de

¹ Voir le discours du ministre allemand des affaires étrangères à ce sujet lors du Conseil des ministres de l'OSCE à Bâle le 4 décembre 2014 : Frank-Walter Steinmeier, « Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier beim 21. OSZE-Ministerrat in Basel »,

<www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2014/141204_BM_Ministerrat_OSZE.html>

² Ibid.

³ Voir le site de l'OSCE, <www.osce.org/networks/pep>.

l'engagement de l'organisation en Ukraine avec des recommandations concrètes à mettre en œuvre⁴.

Cinq priorités

Lorsque, en janvier 2016, le ministre Steinmeier présentera le programme de travail de la présidence allemande, celui-ci contiendra sans doute les cinq objectifs prioritaires suivants que l'Allemagne s'est fixée:

1. **Travailler à la résolution des conflits dans la zone OSCE** : la question ukrainienne évidemment, mais également les conflits en Moldavie/Transnistrie, au Nagorny-Karabach ou en Géorgie.
2. **Améliorer la capacité de réaction aux crises et accroître les capacités opérationnelles**: cet objectif est avant tout né des leçons tirées d'Ukraine. L'expérience de la Mission spéciale d'observation de l'OSCE illustre clairement que plus de ressources sont nécessaires, et ce durant tout le cycle de conflit. En Ukraine, l'organisation s'est retrouvée devant des tâches inédites pour elle ; demeurer à leur hauteur a requis des efforts considérables. Cette priorité est aussi formulée comme recommandation dans le rapport de retour d'expérience que le « Panel des personnes éminentes » a présenté en juin 2015⁵. Cependant, l'Allemagne ne compte pas donner suite à certaines idées qui circulent sur une dimension militaire des efforts de gestion de crise de l'OSCE.
3. **Renouer le dialogue avec la Russie** : c'est dans ce domaine que les attentes sont particulièrement grandes, notamment de la part des partenaires de Berlin. Le dialogue renoué porterait sur l'ordre de sécurité européen et la question de savoir comment la sécurité du continent pourrait (à nouveau) devenir un « projet commun ». Il s'agit aussi de renouer le dialogue sur les normes sur lesquelles les Etats européens se sont mis d'accord dans la Charte de Paris (entre autres), ainsi que sur l'interprétation et la hiérarchie de ces normes.
4. **Renforcer la dimension économique**, jusqu'à présent négligée : il s'agit là encore d'une leçon tirée de la situation en Ukraine, lorsque l'intégration économique s'est avérée être source de conflit. Un mot clé dans ce contexte est la « connectivité », c'est-à-dire le lien entre les aires économiques qui composent l'aire OSCE et le lien entre la sécurité et l'économie. Ceci implique un dialogue à la fois sur les questions fondamentales et sur des aspects très concrets, comme les régimes de visa.
5. **Finalement, la dimension humaine reste à l'ordre du jour**, encore une fois non sans lien avec la situation en Ukraine : des sujets comme la liberté d'expression des journalistes et le rôle des médias dans la « guerre hybride », mais aussi des thèmes plus « classiques » pour l'OSCE, tels que les droits des minorités et le respect des droits de l'homme.

Une réalité peu propice à l'optimisme : l'Ukraine comme condition *sine qua non* de la réalisation des objectifs allemands

Bien évidemment, les ambitions allemandes risquent fortement de se heurter à la réalité, et ce pour plusieurs raisons qui échappent au contrôle de Berlin. Steinmeier souligne ainsi que

⁴ Voir Panel of Eminent Persons, Lessons Learned for the OSCE from its engagement in Ukraine, Vienne, 17 juin 2015. Ce rapport est disponible à l'adresse suivante: < www.osce.org/networks/164561 >

⁵ Ibid., p. 13/14.

le gouvernement fédéral est conscient du fait qu'il ne s'agira pas d'un « tour en bateau par beau temps » – et qu'il ne peut dire « si nous arriverons dans un port sûr à la fin de l'année »⁶. La présidence allemande devra faire face à un niveau d'insécurité considérable. Non seulement le développement des facteurs ci-dessus reste imprévisible – notamment en ce qui concerne les flux migratoires. L'évolution de la situation en Ukraine reste aussi très incertaine.

Le calendrier politique international s'annonce compliqué, 2016 étant une année particulièrement chargée. La Syrie et la crise migratoire continueront sans aucun doute à être des enjeux majeurs. Les élections présidentielles occuperont les Américains (et leurs alliés) durant une bonne partie de l'année, tout comme des événements tels que le sommet de l'OTAN en juillet, les élections législatives en Russie, l'élaboration d'une nouvelle stratégie de sécurité européenne et le débat sur le Brexit : tous éléments risquent de priver l'OSCE de l'attention qu'elle mériterait. Sur le plan national, la publication du livre blanc allemand prévue pour l'été et le début de la campagne électorale 2017 dès la rentrée 2016 auront sans doute le même effet.

Beaucoup, sinon tout, dépendra de l'évolution de la situation en Ukraine. Il est évident que des progrès en Ukraine constitueront la condition *sine qua non* pour tout progrès sur les cinq priorités allemandes. La question qui se pose est tout particulièrement de savoir comment évoluera la mise en œuvre des accords de Minsk, en n'oubliant pas qu'ils vont bien plus loin qu'un simple cessez-le-feu. Alors que ce dernier semble être plus ou moins réel à l'heure actuelle, que se passera-t-il si la feuille de route adoptée lors de la rencontre « Normandie » à Paris début octobre n'est pas respectée? Les défis se situent en effet à la fois du côté des indépendantistes et de Poutine et du côté ukrainien, sachant que le président Porochenko aura besoin d'une majorité des deux tiers pour faire passer les modifications de la constitution requises à la *Rada*. De plus, même si l'Allemagne se retrouve face à des partenaires qui souhaitent qu'elle rende à nouveau possible le dialogue avec la Russie, tous les pays-membres n'y semblent pas prêts de la même manière. Les critères et les conditions varient, et l'objet d'un (éventuel) dialogue avec la Russie reste à définir. Ce qui est évident, c'est que ce dialogue s'annonce compliqué.

En somme, même s'il ne faut pas sous-estimer le poids politique et diplomatique de l'Allemagne, les attentes risquent d'être bien grandes. Au vu des défis, même de petits progrès sur des dossiers limités devront être salués. Si, de par son engagement en tant que nation présidente, l'Allemagne réussit à redonner de l'élan au dialogue paneuropéen dans le cadre de l'OSCE, elle aura déjà beaucoup accompli.

⁶ Voir le discours de Steinmeier du 2 juillet 2015 : Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier vor dem Ständigen Rat der OSZE in WIEN, disponible à l'adresse suivante: <www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2015/150702-BM_OSZE.html>